

УДК – 341  
ББК – 67

**КОЛОТОВА Наталия Валерьевна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
исполняющая обязанности заведующего  
сектором прав человека Института государства и права РАН

## УНИВЕРСАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**Аннотация.** В статье показано различие, сложившееся в международных механизмах защиты прав человека по двум Международным пактам – о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах; проанализированы объективные и субъективные причины такого различия.

**Ключевые слова:** социально-экономические права, права человека «второго поколения», Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, механизмы защиты прав человека.

**Kolotova Natalia Valerievna**,  
candidate of legal Sciences,  
associate Professor, acting head of sector  
for human rights, Institute of state and law of RAS

## UNIVERSAL AND NATIONAL INSTRUMENTS OF PROTECTION OF ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

**Abstract.** The article shows the difference prevailing in the international mechanisms of protection of human rights, two International covenants – on civil and political rights and on economic, social and cultural rights; analyzed the objective and subjective reasons for such differences.

**Keywords:** socio-economic rights, human rights «second generation», the international Covenant on economic, social and cultural rights, mechanisms of protection of human rights.

Все права человека, согласно концепции ООН, являются универсальными, едиными и неделимыми. Первоначально на основе Всеобщей декларации прав человека (1948) планировалось принять единый документ по всем группам прав, но эта цель не была достигнута из-за разницы подходов государств, представлявших противоположные позиции в мире биполярного противостояния. Однако, хотя было разработано два отдельных документа, одним из условий такого решения была максимальная идентичность положений Пактов, которая базировалась на понимании, что «пользование гражданской и политической свободами и обладание правами социальными, экономическими и в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются»

[10]. Так сложились две традиционные категории прав, отличные по своей социально-юридической природе, а также по способам защиты. Это привело к тому, что по группе прав «второго поколения» – экономическим, социальным и культурным – сложился специфический инструментарий их международной защиты и реализации.

Общий базовый подход к механизмам защиты прав человека по девяти основным международным договорам [5] заключается в том, что любое лицо может подать жалобу против государства-участника о предполагаемом нарушении группе экспертов, осуществляющих контроль над соблюдением договора. Но из-за негативного отношения многих стран к идее закрепления и контроля на международном

уровне социально-экономических прав, возможность обжалования действий государства в связи с нарушением прав по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах была предусмотрена не так давно, хотя на октябрь 2016 г. в данном соглашении участвуют уже 164 государства.

Факультативный протокол к Пакту, предусматривающий возможность подачи индивидуальных жалоб на его нарушения, был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 2008 г. [11] Порог из 18 необходимых ратификаций достигнут 5 февраля 2013 г., когда его участником стал Уругвай. По данным на октябрь 2016 г., Протокол вступил в силу для 22 стран из 45 подписавших, однако Россия данное соглашение не подписала.

Государства, которые стали участниками Факультативного протокола, признают компетенцию Комитета по экономическим, социальным и культурным правам – группы в составе 18 независимых экспертов, заседающих дважды в год, – рассматривать индивидуальные жалобы на национальные государства, поступившие от лиц, предполагающих такие нарушения в отношении себя. В 2012 г. Комитет принял временные правила процедуры, которые применяются в отношении жалоб, представленных согласно Факультативному протоколу.

Согласно правилам, представляемая жалоба должна быть подана в течение одного года после исчерпания внутренних средств правовой защиты, за исключением случаев, когда автор может доказать, что отведенный срок пропущен по уважительным причинам. При этом органы ООН всегда подчеркивают, что существует примат национальных средств защиты нарушенного права, который, в частности, действует через норму исчерпания внутренних средств правовой защиты. Международные процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб являются важным, но дополнительным инструментом по отношению к национальным средствам правовой защиты [3, с. 69].

Все несудебные международные механизмы защиты социально-экономических прав выстроены вокруг Комитета ООН по

экономическим, социальным и культурным правам (далее – Комитет), который осуществляет общий контроль соблюдения государствами своих обязательств в соответствии с Пактом. Комитет выпустил целый ряд заключительных замечаний по представленным государствами периодическим докладам о реализации этих прав отдельно каждой страной, а также замечания общего порядка, касающиеся отдельных вопросов толкования и применения различных положений Пакта.

Предметом рассмотрения Комитета в разное время становились: право на достаточное жилище (замечания общего порядка № 4 и № 7), право на достаточное питание (замечание общего порядка № 12), право на образование (№ 13), право на наивысший достижимый уровень здоровья (№ 14), право на воду (№ 15), право на труд (№ 18), право на социальное обеспечение (№ 19), право на участие в культурной жизни (№ 21) и др. Эти документы создают нормативную основу для совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики в государствах – членах Пакта, обобщают и делают общедоступным опыт стран, представивших Комитету свои периодические доклады.

Главным контрольным механизмом соблюдения экономических, социальных и культурных прав является рассмотрение докладов национальных государств о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути достижения указанных прав (подобная процедура предусмотрена и Европейской социальной хартией).

Пятый периодический доклад об осуществлении Международного пакта Российской Федерацией был представлен в 2011 г. [9] России было рекомендовано представлять сопоставимые статистические и иные данные, свидетельствующие о выполнении законов и об обеспечении практической реализации планов, программ и концепций в этой области. Тем самым была отмечена декларативность многих документов по социально-экономическим вопросам, принимаемых в нашей стране. Комитет также рекомендовал России «включить в свой следующий периодический

доклад подробную информацию о важных решениях национальных судов, в которых используются положения Пакта» [1]. Эта проблематика должна быть в центре внимания при рассмотрении Шестого периодического доклада Российской Федерации [6], что означает, что суды, рассматривая споры, по мнению Комитета, недостаточно ссылаются на положения Пакта.

Конституционный Суд РФ в ряде решений использует практику ссылок на нормативные положения международно-правовых актов для обоснования формулируемых в итоговых решениях правовых позиций [7]. Но на положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Суд, действительно, ссылается весьма ограниченно. Так, в постановлении от 24 октября 2013 г. № 22-П [8] Конституционный Суд использовал нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции МОТ от 9 июля 1948 г. № 87 относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию и Европейской социальной хартии.

Однако государства в своем законодательстве могут использовать разные подходы для защиты международно признанных социально-экономических прав.

По правам человека «второго поколения» некоторые государства вообще не принимают конкретных мер, другие включают некоторые положения международных договоров в свое внутреннее право или целиком инкорпорируют их формулировки. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, признавая равно допустимой любую стратегию признания этих прав, все-таки рекомендует принимать в расчет прежде всего те средства, которые доказали свою наибольшую эффективность для защиты прав человека в соответствующей стране [8, п. 7].

Поэтому существенно различается практика государств по непосредственному применению в судах и судебной защите положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных

правах. И, хотя этот Пакт не содержит аналога нормы подп. «в» п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая обязует государства-участники «развивать возможности судебной защиты», таковая может быть представлена по многим статьям. Комитет уточнил перечень прав, которые могут непосредственно применяться судебными или иными органами национальных систем [12, с. 20]. Поэтому государству-участнику, в чьем законодательстве будет отсутствовать возможность добиваться осуществления своих прав через национальные суды, будет трудно доказать, что оно применяет для этого все «надлежащие меры».

Некоторые государства допускают применение норм Пакта либо непосредственно, либо в качестве толковательных стандартов. Например, принятый в 2003 г. в Шотландии Закон о бездомности предусматривал постепенное введение в действие права на жилище для бездомных, которое может быть защищено в суде. Вначале данный закон применялся только к лицам, имеющим «приоритетные потребности», а затем в течение 10 лет был распространен на остальные группы социально не защищенных лиц, не имеющих жилья [4, с. 18]. Аналогичное законодательство действует и во Франции. Французский закон 2007 г. также создает право на социальное жилье для обездоленных лиц, которое подлежит судебной защите [15].

Кроме того, прецеденты судебной защиты социально-экономических прав созданы конституционными судами некоторых стран (ЮАР, Венгрии, Польши, Индии) [14, с. 39–48; 13, с. 52–59].

Другие страны, признавая значимость социально-экономических норм, на практике допускают весьма ограниченную их защиту. Так, согласно Конституции Филиппин 1987 г., Комиссия по правам человека действует «для проведения расследований... всех форм нарушения прав человека, включая гражданские и политические права», и должна «проводить мониторинг соблюдения правительством Филиппин правозащитных обязательств по международным договорам». Таким образом, данная Комиссия не может расследо-

вать нарушения социально-экономических прав, что было подтверждено в постановлении Верховного суда страны от 5 января 1994 г. Однако из-за большого количества жалоб на нарушения данных прав Комиссия сочла необходимым разработать систему мониторинга, при помощи которой она отслеживает их осуществление, исходя из своего конституционного полномочия отслеживать соблюдение правительством обязательств по международным договорам [16].

И есть третья группа стран, суды которых отказываются признавать любые ссылки на положения Пакта. Мнение международных организаций, которые считают, что суды не преступают своих конституционных полномочий при осуществлении надзора за социальной политикой правительств, при этом отвергается [4, с. 40]. Комитет полагает, что в таких странах остаются значительные нереализованные возможности для судебной защиты этих прав, а «пренебрежение обязанностями по Пакту со стороны судов несовместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека» [2].

Определенные различия в средствах защиты по двум международным Пактам связаны и с тем, что в отношении социально-экономических прав принята концепция их постепенного осуществления (в отличие от непосредственного обязательства уважать и обеспечивать гражданские и политические права) и зависимости степени их реализации от наличных ресурсов государства. Тем не менее обязательства государств в области экономических, социальных и культурных прав обладают юридической силой международно-правового стандарта и должны иметь прямое и непосредственное применение во внутренней правовой системе каждого государства-участника. Отдельные компоненты прав этого вида косвенно защищены в Международном пакте о гражданских и политических правах (право на жизнь, на равную защиту закона, на свободу ассоциаций).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

признает, что его положения могут выполняться государствами постепенно, с использованием всех «надлежащих мер», включая их законодательное закрепление и предоставление судебной защиты. Но в качестве базового уровня осуществления каждого из прав существуют минимальные основные обязательства, которые вступают в силу незамедлительно, даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно. Таким образом, сам Пакт сразу предлагает использовать по отношению к каждому государству широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику национального регулирования.

Таким образом, приняв 50 лет назад два Международных пакта, предусматривающих различные системы надзора, которая была довольно узкой для осуществления социально-экономических прав, международное право с тех пор прошло значительный путь. Развитие идет по пути стандартизации и унификации, насколько это возможно, процедур защиты прав по разным Пактам.

### Список литературы:

[1] Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Российская Федерация E/C.12/RUS/CO/5, 1 июня 2011 г. // CESC, Concluding Observation, Russia, 2011. // [www1.umn.edu/Russian/esc/Russia\\_2011.html](http://www1.umn.edu/Russian/esc/Russia_2011.html).

[2] Замечание общего порядка № 3 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Природа обязательств-участников: п. 1 ст. 2 Пакта». Раздел «Д»: режим Пакта в национальных судах.

[3] Замечание общего порядка № 9 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Применение Пакта во внутреннем праве», п. 5 // Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека /HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 27 May 2008. Russian.

[4] Изложение фактов № 33. Часто задаваемые вопросы относительно экономических, социальных и культурных прав // Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Женева 14 января 2005 г.

[5] Международная конвенция о ликвида-



ции всех форм расовой (21 декабря 1965); Международный пакт о гражданских и политических правах (16 декабря 1966); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16 декабря 1966); Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (18 декабря 1979); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (10 декабря 1984); Конвенция о правах ребенка (20 ноября 1989); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (18 декабря 1990); Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (20 декабря 2006); Конвенция о правах инвалидов (13 декабря 2006).

[6] Перечень вопросов, подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением шестого периодического доклада Российской Федерации, ССРР/С/RUS/Q/6, 27 апреля 2009 г. // [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Russia\\_2009.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Russia_2009.html).

[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 ч. 1 ст. 33 и подпункта «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пуגיעвой» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7571.

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности абзацев первого – восьмого статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобами Общероссийского профессионального союза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства и Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5796.

[9] Пятый периодический доклад Российской Федерации о принимаемых мерах и прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/RUS/5, 25 января 2010 г. // [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/esc/Russia\\_2010.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/esc/Russia_2010.html).

[10] Резолюция 543 (VI) Генеральной Ассамблеи ООН от 5 февраля 1952 г.

[11] Резолюция № 63/117 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 2008 года // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/optprotocol\\_icescr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/optprotocol_icescr.shtml).

[12] Судебной защите могут подлежать права, закрепленные в п.3 ст.2; ст.3; ст. 7 а) i), ст. 10 (3); ст. 13 (2) а); ст. 13 (3); ст. 13 (4); ст. 15 (3) Пакта // Замечание общего порядка № 3 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Природа обязательств-участников: п.1 ст.2 Пакта» // Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека /HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 27 May 2008. Russian.

[13] Цварт Т. Основные социальные права: мощный инструмент, нуждающийся в надежных руках // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61).

[14] Шайо А. Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61).

[15] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale // <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094>.

[16] OHCHR, Economic, Social and Cultural Right: Handbook for National Human Rights Institutions, Professional Training Series. No 12. / United National publication, Sales No E.04.XVI.8.

### Spisok literatury:

[1] Zaklyuchitel'ny'e zamechaniya Komiteta po e'konomicheskim, social'ny'm i kul'turny'm pravam, Rossijskaya Federaciya E/C.12/RUS/CO/5, 1 iyunya 2011 g. // CESC, Concluding Observation, Russia, 2011. // [www1.umn.edu/Russian/esc/Russia\\_2011.html](http://www1.umn.edu/Russian/esc/Russia_2011.html).

[2] Zamechanie obshhego poryadka № 3 Komiteta OON po e'konomicheskim, social'ny'm i kul'turny'm pravam «Priroda obyazatel'stv-uchastnikov: p. 1 st. 2 Pakta». Razdel «D»: rezhim Pakta v nacional'ny'x sudax.

[3] Zamechanie obshhego poryadka № 9 Komiteta OON po e'konomicheskim, social'ny'm i kul'turny'm pravam «Primenenie Pakta vo vnutrennem prave», p. 5 // Podborka zamechanij obshhego poryadka i obshhix rekomendacij, prinyaty'x dogovorny'mi organami po pravam cheloveka /HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 27 May 2008. Russian.

[4] Izlozhenie faktov № 33. Chasto zadavaemy'e voprosy' otnositel'no e'konomicheskix, social'ny'x i kul'turny'x prav // Upravlenie Verxovnogo komissara OON po pravam cheloveka. Zheneva 14 yanvarya 2005 g.

[5] Mezhdunarodnaya konvenciya o likvidacii vsekh form rasovoj (21 dekabrya 1965); Mezhdunarodny'j pakt o grazhdanskix i politicheskix pravax (16 dekabrya 1966); Mezhdunarodny'j pakt ob e'konomicheskix, social'ny'x i kul'turny'x pravax (16 dekabrya 1966); Mezhdunarodnaya konvenciya o likvidacii vsekh form diskriminacii v otnoshenii zhenshin (18 dekabrya 1979); Konvenciya protiv py'tok i drugix zhestokix, beschelovechny'x ili unizhayushhix dostoinstvo vidov obrashheniya ili nakazaniya (10 dekabrya 1984); Konvenciya o pravax rebenka (20 noyabrya 1989); Mezhdunarodnaya konvenciya o zashhite prav vsekh trudyashhixsy-migrantov i chlenov ix semej (18 dekabrya 1990); Mezhdunarodnaya konvenciya dlya zashhity' vsekh lic ot nasil'stvenny'x ischeznovenij (20 dekabrya 2006); Konvenciya o pravax invalidov (13 dekabrya 2006).

[6] Perechen' voprosov, podlezhashhix obsuzhdeniyu v svyazi s rassmotreniem shestogo periodicheskogo doklada Rossijskoj Federacii, CCPR/C/RUS/Q/6, 27 aprelya 2009 g. // [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Russia\\_2009.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Russia_2009.html).

[7] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 6 dekabrya 2012 g. № 31-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 4 ch. 1 st. 33 i podpunkta «a» p. 3 ch. 1 st. 37 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» v svyazi s zhaloboj grazhdanki L.A. Pugievoj» // SZ RF. 2012. № 52. St. 7571.

[8] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 24 oktyabrya 2013 g. № 22-P «Po delu o proverke konstitucionnosti abzacev pervogo – vos'mogo stat'i 3 Federal'nogo zakona «O professional'ny'x soyuzax, ix pravax i garantiyax deyatel'nosti» v svyazi s zhalobami Obshherossijskogo professional'nogo soyuza rabotnikov neftyanoj, gazovoj otraslej promy'shlennosti i

stroitel'stva i Obshherossijskogo professional'nogo soyuza rabotnikov gosudarstvenny'x uchrezhdenij i obshhestvennogo obsluzhivaniya Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2013. № 44. St. 5796.

[9] Pyaty'j periodicheskij doklad Rossijskoj Federacii o prinimaemy'x merax i progresse na puti k dostizheniyu soblyudeniya prav, priznavaemy'x v Mezhdunarodnom pakte ob e'konomicheskix, social'ny'x i kul'turny'x pravax, E/C.12/RUS/5, 25 yanvarya 2010 g. // [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/esc/Russia\\_2010.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/esc/Russia_2010.html).

[10] Rezolyuciya 543 (VI) General'noj Assamblei OON ot 5 fevralya 1952 g.

[11] Rezolyuciya № 63/117 General'noj Assamblei ot 10 dekabrya 2008 goda // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/optprotocol\\_icescr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/optprotocol_icescr.shtml).

[12] Sudebnoj zashhite mogut podlezhat' prava, zakreplenny'e v p.3 st.2; st.3; st. 7 a) i), st. 10 (3); st. 13 (2) a); st. 13 (3); st. 13 (4); st. 15 (3) Pakta // Zamechanie obshhego poryadka № 3 Komiteta OON po e'konomicheskim, social'ny'm i kul'turny'm pravam «Priroda obyazatel'stv-uchastnikov: p.1 st.2 Pakta» // Podborka zamechanij obshhego poryadka i obshhix rekomendacij, prinyaty'x dogovorny'mi organami po pravam cheloveka /HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 27 May 2008. Russian.

[13] *Cvart T.* Osnovny'e social'ny'e prava: moshhny'j instrument, nuzhdayushhixsy v nadezhny'x rukax // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2007. № 4 (61).

[14] *Shajo A.* Vozmozhnosti konstitucionnogo kontrolya v sfere social'ny'x prav // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2007. № 4 (61).

[15] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale // <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094>.

[16] OHCHR, Economic, Social and Cultural Right: Handbook for National Human Rights Institutions, Professional Training Series. No 12. / United National publication, Sales No E.04.XVI.8.

